



Strasbourg, 24 octobre 2005

Avis n° 326 / 2004

CDL-AD(2005)024
Or. anglais.

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

AVIS

**SUR UNE SOLUTION POSSIBLE AU PROBLEME
DE LA DECERTIFICATION DES AGENTS DE POLICE
EN BOSNIE-HERZEGOVINE**

**adopté par la Commission de Venise
lors de sa 64^e session plénière
(Venise, 21-22 octobre 2005)**

sur la base des commentaires de

**M. Pieter van DIJK (membre, Pays-Bas)
M. Jan HELGESEN (membre, Norvège)
M. Giorgio MALINVERNI (membre, Suisse)**

I. Introduction

1. Par une lettre du 8 décembre 2004, M. Adnan Terzic, Premier ministre de Bosnie-Herzégovine, a sollicité l'assistance de la Commission dans la recherche d'une solution au problème de la révision de certaines décisions émises par la MINUBH jusqu'en 2002, relativement à la décertification d'agents de police de Bosnie-Herzégovine.
2. Un groupe de travail, composé de MM. Pieter van Dijk, Jan Helgesen et Giorgio Malinverni, a été créé en réponse à cette demande.
3. Une discussion préliminaire s'est tenue à ce sujet au niveau de la Sous-commission sur le droit international, le 10 mars 2005.
4. Par une lettre du 30 mars 2005, M. Jean-Marie Guéhenno, Sous-secrétaire général des Nations Unies pour les opérations de maintien de la paix, a été invité à formuler des commentaires sur la proposition d'avis de la Commission.
5. Par une lettre du 25 avril 2005, M. Guéhenno a soumis ses arguments à la Commission, dûment intégrés dans les sections pertinentes du présent avis.
6. Le présent avis, élaboré à partir des contributions des membres du groupe de travail, a été adopté par la Commission lors de sa 64^e session plénière, tenue à Venise les 21 et 22 octobre 2005.

II. Contexte

7. Dans la période 1996-2002, le Groupe international de police des Nations Unies en Bosnie-Herzégovine (GIP), créé au titre de l'Annexe 11 des Accords de paix de Dayton ou Accord-cadre général pour la paix en Bosnie-Herzégovine (GFAP), a procédé à la réorganisation des forces de police en Fédération de Bosnie-Herzégovine (conformément à l'Accord de Bonn-Petersberg de 1996¹) et en République de Srpska² (voir en particulier la Résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies n°1088/1996 et les décisions de la Conférence sur la mise en oeuvre de la paix tenue à Londres les 4 et 5 décembre 1996).
8. Le processus de vérification des forces de police de Bosnie-Herzégovine a été notamment conduit conformément aux mesures du GIP n°P10-2002 et P11-2002.
9. La mesure P11 définit certains critères de confirmation des agents de police, dont certains, les critères dits « positifs », doivent tous être satisfaits, tandis que d'autres, dits « négatifs », sont individuellement réhibitifs.

¹ « Nous donnons notre accord à la création d'une Commission permanente pour l'établissement de normes policières et la formation des agents de police (permanent Police Standards and Training Commission), qui sera conseillée et encadrée par le Commissaire du GIP. A partir des recommandations du Commissaire du GIP, qui les aura formulées après examen de la conduite des agents provisoirement certifiés, la Commission accordera des certifications permanentes et sera responsable des recrutements ultérieurs ainsi que de la formation continue des policiers. » Accords de Bonn-Petersberg, Etapes concrètes, Section 8.

² L'accord de réforme et de restructuration en République de Srpska n'a vu le jour qu'en décembre 1998.

10. Les critères positifs ont été définis comme suit :

- Aptitude démontrée à exercer les pouvoirs octroyés en tant qu'agent de police ;
- Preuve du statut de citoyen de Bosnie-Herzégovine (original ou copie certifiée du certificat acceptés) ;
- Diplômes ou équivalences valides ;
- Formation en matière de justice transitionnelle et de droits de l'homme ;
- Preuve de l'inexistence d'action pénale en cours contre l'agent de police (certificat du tribunal ou copie authentique acceptée), et
- Respect de la loi sur les biens fonciers.

11. Les critères négatifs ont été définis comme suit :

- Incapacité démontrée à respecter les droits de l'homme et/ou la loi (par ex : exactions répétées, atteintes à la loi et/ou manquement au devoir) ;
- Déclarations fallacieuses ou trompeuses lors du processus d'enregistrement et/ou de certification ;
- Existence de poursuites pénales en cours auprès d'un tribunal national, en cas de crime de guerre (conformément aux Règles de route) et
- Atteinte à la loi sur les biens fonciers, si l'agent de police a été identifiée comme :
 - 1) résident illégal, ou
 - 2) résident surnuméraire, ou
 - 3) se trouvant sous le coup d'une décision judiciaire ou administrative soumise au respect d'un délai (par ex. 15 ou 90 jours) ou
 - 4) occupation d'une résidence réclamée par a) un office du logement ou b) par décision de la Commission de réclamation pour la propriété immobilière (CRPC), et si la personne n'a pas évacué les lieux dans les 30 jours suivant notification par le Commissaire du GIP.

12. Les agents de polices recensés par le GIP ont reçu une carte d'identification et un numéro de recensement. Ils ont ensuite été provisoirement autorisés à exercer leurs fonctions jusqu'à nouvel ordre. Leur dossier une fois examiné, ils étaient soit acceptés (certifiés) ou rejetés³.

13. Avant cette ultime étape, les agents recensés avaient donc la possibilité d'exercer leurs fonctions. L'autorisation provisoire était révoquée. Les critères et la procédure relatifs à ce retrait sont spécifiés dans l'article 2 a) à h) de la mesure n°IPTF-10A/2002.

14. La mesure N°IPTF-P10/2002 établit un certain nombre de cas conduisant à la décertification :

- Condamnation pour atteinte grave à la loi et absence d'action ou de sanction appropriée et conforme au droit national de la part de l'autorité de police où était employé l'agent de police ;
- Condamnation de l'agent de police par un conseil de discipline pour manquement grave à son devoir, assortie d'une sanction non proportionnelle à la gravité de la faute ;

³ Voir politique du GIP sur le recensement, l'autorisation provisoire et la certification des agents de police, mesure n°IPTF-P02/2000.

- Dans le contexte des enquêtes menées au titre de la Résolution 1088 du Conseil de sécurité, la MINUBH et le GIP ont obtenu la preuve indépendante d'un manquement grave au devoir qui entraînait, aux termes de la législation nationale, l'obligation d'agir de la part des autorités de police et du pouvoir judiciaire ;
- Délits mineurs répétés, dénotant une absence de considération pour le respect de la loi ;
- Dans le contexte des enquêtes menées au titre de la Résolution 1088 du Conseil de sécurité, la MINUBH et le GIP ont obtenu la preuve indépendante d'un manquement grave au devoir qui entraînait l'obligation d'agir de la part des autorités de police en vertu de la législation nationale et de l'ensemble des règles relatives aux procédures disciplinaires ;
- L'agent de police a fait l'objet de deux rapports substantiels de non observance des termes de la mesure du GIP sur l'évaluation des performances des policiers (n°IPTF-P05/2001) ;
- L'agent de police a présenté des faits à la MINUBH d'une façon suffisamment erronée pour remettre fondamentalement en question son aptitude à exercer ses fonctions ; ou
- Par ses actes et/ou par omission, l'agent de police a fait preuve, pendant la période allant d'avril 1992 à décembre 1995, d'une incapacité à respecter les normes internationales en matière de droits de l'homme ou d'un refus de les observer.

15. La non-certification comme la décertification empêche tout agent des forces de police locale d'occuper un quelconque poste auprès d'une des autorités de police de Bosnie-Herzégovine.

16. Tout agent de police visé par une décision négative du GIP peut solliciter un recours auprès du Commissaire du GIP, que ce soit en cas de retrait de l'autorisation provisoire d'exercer sa fonction (tel que prévu par la mesure n°IPTF- P10A/2002) ou en cas de non octroi de la certification (tel que prévu par la mesure n°IPTF-P11/2002).

17. La procédure de recours était la suivante : dans les huit jours suivant la décision du Commissaire du GIP, le recours devait être déposé devant une commission de membres du personnel de la MINUBH. Cette procédure devait se fonder sur les raisons du rejet mais sans que l'intéressé n'ait pu accéder à son dossier ni aux éléments de preuve à son encontre. Ni l'intéressé ni son avocat ne pouvaient comparaître devant la commission. Celle-ci faisait part de ses recommandations au Commissaire du GIP, qui prenait une décision finale et ayant force de loi.

18. Selon les informations fournies par la MINUBH, 16 762 agents de police ont été certifiés contre 598 décertifiés, dont 150 ont formulé un recours auprès des tribunaux nationaux.

19. La mission de la MINUBH a pris fin le 31 décembre 2002⁴. Une Mission de police européenne, création de l'Union européenne (EUPM)⁵, lui a succédé le 1^{er} janvier 2003.

⁴ Voir Résolution du Conseil de sécurité n°1423 (2002).

⁵ Voir Action commune du Conseil du 11 mars 2002 sur la Mission de police de l'Union européenne.

III. Analyse

20. Les décisions de refuser la certification ou de la retirer ont eu pour effet d'empêcher les agents de police concernés d'exercer leurs fonctions à vie. Elles ont sans aucun doute affecté gravement leur vie professionnelle comme leur vie privée.

21. De plus, la Commission de Venise rappelle que la procédure de décertification menée par le GIP était motivée par une situation tout à fait particulière. Comme les Nations Unies le soulignent, après la guerre les forces de police bosniaques comptaient 44 000 agents, dont de nombreux soldats démobilisés et de nombreux membres de personnel paramilitaire. Généralement peu ou mal qualifiés pour le travail d'agent de police, pratiquement aucun n'avait reçu de formation sur les droits de l'homme ou sur les fondements de la primauté du droit. En revanche, certains d'entre eux étaient connus pour leur participation à des actes continus de violence ethnique ou caractéristiques de la criminalité organisée, ou soupçonnés d'y avoir pris part.

22. Aux yeux de la Commission de Venise, il s'ensuit qu'une décision de décertification induisait une présomption d'incompétence à l'encontre de l'intéressé, voire de participation à des actes criminels.

23. Une telle décision était donc susceptible, d'une part de nuire à la réputation de la personne⁶, et d'autre part, de l'empêcher de retrouver un travail dans le service public ou même dans le secteur privé⁷. En conséquence, la Commission de Venise estime que le droit de cette personne au respect de sa vie privée, garanti par l'article 8 de la Convention, était en cause.

24. Il s'ensuit, de l'avis de la Commission, que la possibilité de *révision* de toute décision de décertification aurait dû être offerte, ou devrait l'être, à ceux qui le souhaitent.

25. La question de savoir si la révision des décisions doit être effectuée par un tribunal indépendant et impartial, si l'on applique l'article 6 de la Convention européenne sur les droits

⁶ *Jouir d'une bonne réputation est un droit civil (voir, entre autres, Commission européenne des droits de l'homme, n°11430/85, décembre. 16 octobre 1985, D.R. 50 p. 190 ; voir Fayed c. Royaume-Uni, arrêt du 21 septembre 1994, Serie A n°294-B, pp. 49-50, paragraphe 65 ; voir Fayed c. Royaume-Uni, arrêt du 21 septembre 1994, Serie A n°294-B, pp. 50-51, paragraphes 66-68, et Niemietz c. Allemagne, arrêt du 16 décembre 1992, Serie A n°251-B, pp. 35-36, paragraphe 37) ; se justifier d'attaques contre sa réputation devant un tribunal est un droit civil (Commission européenne des droits de l'homme, n°32218/96, décembre. 30 juin 1997, D.R. 90, p. 147).*

⁷ *« L'interdiction litigieuse a notablement compromis la possibilité pour les requérants de poursuivre diverses activités professionnelles dans le secteur privé du fait de leur statut d'« anciens agents du KGB » [bien qu'il soit admis] que cette interdiction n'ait pas affecté leur possibilité d'entreprendre certains types d'activités professionnelles [...]. Ce fait peut en soi être considéré comme une entrave à l'établissement de contacts avec le monde extérieur. Il a notablement compromis la possibilité pour les requérants de gagner leur vie, ce qui a entraîné des répercussions sur leur droit au respect de leur « vie privée ».] « Considérant le large champ que les restrictions en matière d'activités professionnelles ont entraîné pour les requérants, la Cour estime que les conséquences de ces restrictions sur leur faculté de vivre une vie normale doivent être prises en compte, et constituent un facteur déterminant dans la question de savoir si les faits contestés relèvent de l'article 8 de la Convention. [...] La Cour estime que l'interdiction litigieuse a notablement compromis la possibilité pour les requérants de poursuivre diverses activités professionnelles et que cela a donc eu des répercussions pour leur droit au respect de leur « vie privée » au sens de l'article 8. » Voir Commission européenne des droits de l'homme, arrêt Sidabras et Džiautas c. Lituanie, 27 juillet 2004, paragraphes 48-50.*

de l'homme (CEDH)⁸ ou, au contraire, par un organe compétent pour examiner la décision au fond, si l'on fait valoir l'article 13 de la CEDH, est difficile à trancher.

26. Etant donné que les agents de police sont des fonctionnaires, l'application de l'article 6 est contestable.

27. Ainsi que l'ont rappelé les Nations Unies, la Cour européenne des droits de l'homme, dans son arrêt *Pellegrin c. France*, a décidé que « sont seuls soustraits au champ d'application de l'article 6.1 de la Convention les litiges des agents publics dont l'emploi est caractéristique des activités spécifiques de l'administration publique dans la mesure où celle-ci agit comme détentrice de la puissance publique chargée de la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat ou des autres collectivités publiques. Un exemple manifeste de telles activités est constitué par les forces armées et la police. »⁹

28. La Cour exclut clairement l'application de l'article 6 de la Convention en ce qui concerne les conflits relatifs à l'emploi, à la carrière et au renvoi des agents de police, ainsi qu'il est question avec ces procédures de décertification.

29. En tant que telle, cette jurisprudence ne peut empêcher la Bosnie-Herzégovine d'étendre les protections de l'article 6 aux procédures de décertification. En fait, l'article 53 de la Convention sur la protection des droits humains existants indique « qu'aucune des dispositions de la présente Convention ne sera interprétée comme limitant ou portant atteinte aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales qui pourraient être reconnus conformément aux lois de toute Partie contractante (...) ». Cela signifie, ainsi que la Cour l'a interprété, que la Convention européenne garantit, pour chaque pays membre du Conseil de l'Europe, la protection de normes communes minimales en matière de droits de l'homme. Les législations nationales, comme l'ont interprété les tribunaux nationaux, peuvent tout à fait étendre cette protection au-delà du champ d'application défini par la Cour européenne. La position de cette dernière sur un point spécifique ne doit pas être utilisée pour réduire le champ de protection national du droit concerné.

30. La Commission des droits de l'homme de la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine, la plus haute autorité du pays, a déjà traité cette question.

31. Dans l'arrêt *Džaferović c. Fédération de Bosnie-Herzégovine*¹⁰, la Commission des droits de l'homme a étendu le champ d'application de l'article 6 aux procédures de droit de travail entamées par des agents de police.

32. En revanche, dans l'arrêt *Lugonjić c. Bosnie-Herzégovine*¹¹, la Commission des droits de l'homme a considéré qu'il y avait lieu de se conformer à la jurisprudence de l'arrêt *Pellegrin*.

⁸ Voir par exemple, *Commission européenne des droits de l'homme, n°32916/96, décembre. 2 juillet 1997, D.R. 90, p. 161.*

⁹ *Arrêt Pellegrin c. France du 8 décembre 1999, Recueil des arrêts et décisions 1999-VIII, paragraphe 66.*

¹⁰ *Commission des droits de l'homme, décision au fond, arrêt Džaferović c. Fédération de Bosnie-Herzégovine, 7 mai 2004.*

¹¹ *Commission des droits de l'homme, décision sur la recevabilité et le fond, arrêt Lugonjić c. Bosnie-Herzégovine, 10 septembre 2004.*

Elle a néanmoins présumé *arguendo* que l'article 6 pouvait être applicable et a considéré que la responsabilité éventuelle de la Bosnie-Herzégovine était une question grave, affectant la protection des droits de l'homme dans le pays. Elle en a conclu qu'il lui fallait examiner si le droit du requérant à un procès équitable avait été violé.

33. La Commission de Venise souligne que la Commission des droits de l'homme avait conclu¹² que les procédures de décertification menées par le GIP et le Ministère de l'intérieur (dans cet arrêt particulier, mais le même raisonnement avait été suivi dans plusieurs autres arrêts) ne satisfaisaient pas aux exigences de l'article 6, du fait que les procédures d'examen des droits des requérants avaient eu lieu en dehors de toute audience publique et étaient dépourvues de tout caractère contradictoire, impartial et indépendant. A cet égard, la Commission de Venise souligne que la Commission des droits de l'homme a conclu que les autorités nationales n'avaient pas porté atteinte à l'article 6. En revanche, selon l'avis de la Commission de Venise, la Commission des droits de l'homme laissait entendre qu'il y avait bien eu atteinte à l'article 6, et bien par le GIP. La Commission des droits de l'homme n'ayant pas compétence à l'endroit du GIP, n'a cependant pas pu constater cette violation.

34. Les autorités bosniaques n'étaient pas responsables des décisions litigieuses. De fait, alors qu'une décision empêchant un agent de police d'exercer ses fonctions devrait normalement relever du droit national et que les tribunaux nationaux devraient avoir compétence pour la réviser, en l'occurrence les décisions de décertification ont été prises par une organisation internationale et non pas par les instances nationales compétentes de Bosnie-Herzégovine. La cause en est le caractère particulier de la Constitution du pays. Les autorités de Bosnie-Herzégovine ne disposant d'aucune marge d'appréciation des recommandations de décertification émises par le GIP, elles se sont trouvées dans l'obligation de les appliquer afin de se conformer à leurs obligations internationales¹³.

35. Des conclusions de la Commission des droits de l'homme sur la non-responsabilité des autorités bosniaques dans les atteintes présumées à l'article 6 (en l'absence de toute marge d'appréciation sur l'opportunité d'appliquer les recommandations du GIP), il s'ensuit que les agents de police visés par une décision de décertification ne peuvent en demander la révision judiciaire auprès des tribunaux bosniaques. Ces derniers, même si formellement compétents pour réviser les éventuelles décisions des autorités nationales d'appliquer les décisions de décertification du GIP, ne sont pas compétents pour annuler ces décisions et en réclamer de nouvelles, étant donné qu'ils n'ont pas le pouvoir d'ignorer les recommandations de décertification du GIP ni de les infirmer¹⁴.

36. A ce propos, la Commission de Venise rappelle la Déclaration du Président du Conseil de sécurité du 25 juin 2004, indiquant qu'il incombe aux parties à l'Accord de paix de coopérer pleinement avec le GIP et de faire en sorte que leurs autorités responsables respectives lui assurent leur soutien complet en toute matière pertinente pendant toute la durée de son mandat, et que cette responsabilité inclut l'application entière et immédiate de ses décisions, y compris celles relatives à la décertification d'agents de police.

¹² Voir décision dans l'arrêt *Džaferović*, paragraphes 70-72.

¹³ Voir article 5 de l'annexe 11 de l'Accord-cadre pour la paix.

¹⁴ Commission des droits de l'homme, décision au fond, arrêt *Džaferović c. Fédération de Bosnie-Herzégovine*, 7 mai 2004.

37. Selon l'avis de la Commission de Venise, ce manque effectif de recours nationaux est dû à l'immunité de juridiction du GIP : il conviendrait donc d'agir comme si les agents de police étaient des employés des Nations Unies, donc non soumis à la juridiction des tribunaux nationaux.

38. La Commission des droits de l'homme de Bosnie-Herzégovine estime que la restriction du droit des policiers d'accéder aux tribunaux nationaux, résultant de l'impossibilité où ils se trouvent de porter leur cause devant un tribunal compétent pour l'examiner au fond, est compatible avec l'article 6 de la Convention.¹⁵

39. La Commission de Venise rappelle que l'immunité des organisations internationales en ce qui concerne les procédures juridiques de tribunaux d'Etats membres et d'autres institutions internationales est généralement compatible avec le droit public international. Cette règle a pour but de permettre que les organisations internationales accomplissent leur tâche sans l'intervention intempestive et non coordonnée des tribunaux d'Etats individuels et d'organisations internationales, dotés de systèmes juridiques différents. C'est donc avec raison que les organisations internationales et leurs organes, tels que les Nations Unies et le GIP (et l'ensemble de leur personnel) ne sont pas soumis aux procédures juridiques nationales ni à celles des institutions internationales.

40. Il importe particulièrement dans les circonstances présentes de ne pas discréditer l'autorité de la MINUBH et de ne pas permettre, après la fin de son mandat, que les décisions du GIP soient révisées par les autorités nationales.

41. La Commission de Venise s'en rapporte néanmoins à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme dans le domaine de l'immunité de juridiction des organisations internationales¹⁶. La compatibilité de la restriction du droit d'accès aux tribunaux avec l'article 6 dépend de certains facteurs tels que l'existence de moyens subsidiaires pour déposer une plainte. Elle dépend en l'occurrence de la supposition que ces moyens soient conformes à la Convention. Pour être « adéquats », ces moyens sont censés offrir des garanties suffisantes en termes d'indépendance et d'impartialité, ainsi que des garanties procédurales satisfaisant aux exigences des articles 6 et 13, selon les cas¹⁷.

42. Si tel n'est pas le cas, c'est-à-dire si les procédures éventuellement menées par une organisation internationale ne sont pas conformes aux normes internationales en matière de droits de l'homme, l'Etat concerné ne peut se soustraire aux responsabilités qui lui incombent en tant que partie à la Convention.

43. En effet, la conformité aux normes internationales relatives aux droits de l'homme est si importante qu'aucun mécanisme ou procédure internationale ne saurait être autorisée à l'éluder.

¹⁵ Voir décision dans l'arrêt *Dzaferovic*, paragraphes 92-101.

¹⁶ Voir en particulier, au sujet des conflits syndicaux, l'arrêt *Waite et Kennedy c. Allemagne* (Grande Chambre), 18 février 1999.

¹⁷ Voir requête n°41387/98, *A.L. c. Italie*, deuxième section, décision sur la recevabilité, 11 mai 2000, concernant la Commission des recours de l'OTAN.

En conséquence, aucun Etat ne doit contracter des engagements internationaux ni se fonder sur eux pour justifier toute action ou omission s'ils compromettent cette conformité.

44. La Commission de Venise rappelle que la Commission des droits de l'homme a conclu¹⁸, à l'endroit des policiers visés par les décisions de décertification, à la violation de leurs droits au titre de l'article 6 du fait que les procédures d'examen de leurs droits ont eu lieu en dehors de toute audience publique et étaient dépourvues de caractère contradictoire, impartial et indépendant.

45. La Commission de Venise rappelle que la Bosnie-Herzégovine n'a pas décidé de transférer ses pouvoirs aux Nations Unies dans le domaine de la réorganisation de la police : les pouvoirs exercés par les Nations Unies découlent directement de l'Accord-cadre pour la paix (GFAP). La Bosnie-Herzégovine n'est pas libre de modifier ces pouvoirs ; elle ne peut donc être tenue responsable des vices pouvant affecter les procédures engagées par les Nations Unies.

46. Il importe donc au plus haut point que la conformité avec les normes internationales en matière de droits fondamentaux soit observée *par les Nations Unies elles-mêmes*.¹⁹

47. Lors du processus de vérification (ou de « filtrage »), le GIP a commis la faute d'examiner les droits des policiers en dehors de toute audience publique, et selon des procédures dépourvues de caractère contradictoire, impartial et indépendant²⁰, tandis que le mécanisme de vérification (voir paragraphe 8 et suivants) se révélait en grande partie défectueux.

48. La Commission de Venise considère qu'aucune explication convaincante n'a été produite pour justifier cette faute. Les Nations Unies soulignent que le processus de « filtrage » des agents de police bosniaques, telle qu'organisé et conduit par le GIP, s'inscrivait au cœur de la réponse de la communauté internationale à la situation en Bosnie-Herzégovine, qui constituait « une menace pour la paix et la sécurité internationales ». L'appareil policier était inadapté pour maintenir l'ordre et assurer la sécurité des citoyens bosniaques, et représentait même un danger potentiel pour la stabilité et l'intégrité de l'Etat.

49. La Commission de Venise, consciente de la situation évoquée par les Nations Unies, comprend qu'il leur a semblé impératif de procéder au « filtrage » de la police. Elle reconnaît d'ailleurs l'excellent travail effectué par les Nations Unies en Bosnie ; les tâches du GIP, notamment la restructuration des forces de police, en font partie intégrante, et les difficultés auxquelles il a fallu faire face ne sauraient être ni oubliées ni sous-estimées.

50. La Commission est cependant d'avis que le caractère crucial de ce processus, visant à préserver la paix en Bosnie, n'explique pas pourquoi, par exemple, les agents de police n'ont été autorisés ni à s'expliquer, ni à témoigner, ni à contester les allégations à leur encontre, ou pourquoi ils n'ont pas eu accès à leur dossier ni aux éléments de preuve. La nécessité d'achever rapidement le processus, dans le contexte de la fin prochaine du mandat du GIP, peut expliquer la survenue de certains vices de procédure. Elle ne saurait toutefois les justifier.

¹⁸ Voir décision dans l'arrêt *Dzaferovic*, paragraphes 70-72.

¹⁹ Voir aussi les articles 1 à 25 de la Charte des Nations Unies et l'article 14 du Pacte international sur les droits civils et politiques.

²⁰ Voir décision dans l'arrêt *Dzaferovic*, paragraphe 72.

51. Il importe de souligner qu'à cet égard, les tâches effectuées par le GIP s'apparentent certainement plus à celles d'un gouvernement qu'à celles d'une organisation internationale proprement dite. Il est inconcevable, et incompatible avec les principes de la démocratie, de la prééminence du droit et du respect pour les libertés fondamentales, que le GIP ait pu agir ou ait agi à l'instar d'autorités étatiques, à l'abri de tout contrôle juridique indépendant²¹. La Commission de Venise estime que la transparence et la responsabilité, pour une administration territoriale de transition sous l'égide d'organisations internationales, sont les fondements de sa crédibilité et de son autorité. La paix et la sécurité ne peuvent qu'être servies par des procédures transparentes et équitables.

52. Les Nations Unies devraient s'assurer de ce que le GIP exécute ses missions « conformément aux règles internationales sur les droits de l'homme et les libertés fondamentales ».²²

53. En conséquence, la Commission de Venise considère comme approprié que les Nations Unies mettent en place un mécanisme de révision des décisions de décertification contestées après fin 2002 devant les autorités bosniaques.

54. Elle estime que cela importe encore plus du fait que les conséquences de la certification ont des répercussions considérables pour les agents de police concernés, puisqu'ils sont interdits d'exercer leurs fonctions à vie.

55. De toute évidence, il appartient au Conseil de sécurité de désigner l'organe adéquat pour réviser les décisions de décertification contre lesquelles un recours a été déposé devant aux tribunaux de Bosnie-Herzégovine.

56. La Commission de Venise, pour sa part, recommande que le Conseil de sécurité crée un organe de trois (par exemple) experts indépendants, chargés de réviser approximativement 150 décisions de décertification dénoncées auprès des tribunaux nationaux.

57. A ce propos, la Commission prend note avec satisfaction de ce que, dans une lettre du 14 octobre 2004 au Haut représentant de Bosnie-Herzégovine, le Sous-secrétaire général des opérations de maintien de la paix, M. Jean-Marie Guéhenno, a indiqué qu'il était prêt à aider « toute organisation compétente éventuellement autorisée [par le Conseil de sécurité] à mener à bien la révision des décisions de décertification, en permettant l'accès aux dossiers pertinents au cas par cas. » La Commission accueille favorablement ce geste, qui revêt effectivement un caractère essentiel étant donné la tâche à accomplir.

58. Dans sa proposition de résolution, le Conseil de sécurité pourrait confier à l'autorité nationale adéquate la tâche et les pouvoirs nécessaires – au cas où l'organe de révision, à la lumière des informations fournies par les requérants lors de procédures contradictoires, conclue que l'annulation de la première recommandation s'impose – pour faire appliquer une nouvelle recommandation annulant ses propres décisions (i.e. celles du GIP).

²¹ Voir l'Avis de la Commission intitulé « Droits de l'homme au Kosovo : éventuelle création de mécanismes de contrôle », CDL-AD(2004)033.

²² Voir article 2, alinéa 5, de l'annexe 11 de l'Accord-cadre pour la paix.

59. Les (trois) membres de l'organe de révision pourraient être nommés par le Secrétaire général.

60. Selon l'avis de la Commission de Venise, le processus de révision d'environ 150 recours en instance auprès des tribunaux bosniaques, plusieurs cas soulevant des questions similaires, pourrait s'étendre sur une durée relativement brève. L'organe de révision pourrait être assisté d'un petit secrétariat, qui procéderait immédiatement à la préparation des règles de procédure appropriées. Les décisions finales devraient être communiquées et en anglais et dans la langue de chacun des requérants.

IV. Conclusions

61. La Commission de Venise considère qu'il est indiscutable que ni les tribunaux bosniaques ni toute autre autorité bosniaque ne sont compétents pour réviser ou annuler les décisions de décertification.

62. La Commission de Venise considère comme tout à fait approprié que les décisions de décertification faisant l'objet de recours devant les tribunaux bosniaques soient révisées par les Nations Unies.

63. Tout en reconnaissant que le choix de l'organe le plus approprié pour réviser les décisions de décertification relève du Conseil de sécurité des Nations Unies, la Commission de Venise propose que ce dernier crée un organe spécial à cette fin et lui donne mandat de réviser les décisions de décertification qui ont été dénoncées devant les autorités bosniaques.

64. Cet organe de révision pourrait être constitué d'experts indépendants, trois par exemple, nommés par le Secrétaire général des Nations Unies.

65. Il aurait compétence pour réviser les recommandations de décertification émises par le GIP, en se basant pour cela sur les informations collectées par ce dernier avec l'aide du Secrétariat des Nations Unies, et sur celles éventuellement recueillies auprès des agents de police concernés, lors de procédures contradictoires où ils se seraient vu accorder l'accès à leur dossier (exception faite toutefois des informations classées secrètes) et la possibilité d'apporter des informations complémentaires.

66. Dans le cas où l'organe de révision parvient à la conclusion que la recommandation originale doit être infirmée, les autorités nationales compétentes seraient chargées d'appliquer la nouvelle recommandation et d'annuler la décision de décertification.

67. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités bosniaques et des Nations Unies pour toute assistance ultérieure relative à la question.